

ひとり親家庭の生活保障と社会福祉の役割・課題

— 母子世帯の所得保障の側面から —

増 淵 千保美

〔抄 録〕

今日、子育てをはじめ家庭生活における負担や困難が増大している。それは、大多数を占める雇用労働者世帯の生活問題の一環であり、基本的にはくらしの基盤の問題と結びつき、ひとり親家庭のかかえている課題に鋭く現れている。さらに、生活問題の構造に対応した必要な対策が不備・不足しているために、生活問題はますます深刻化している。

本稿では、母子世帯に焦点をあわせながらくらしの基盤の問題を女性労働問題との関連でとらえ、それによって生み出された生活問題の構造分析を通して、子どものいる家庭全体の課題の共通性を明らかにした。さらに、くらしの基盤に対応している社会手当制度や生活保護制度の現状分析から、社会保障・社会福祉の課題と役割について考察した。

キーワード：母子世帯，女性労働問題，生活問題，生活保護制度，自立の社会的条件

はじめに

今日、子どものいる家庭における子育ての困難や不安は、社会的に解決を要する課題として保育施策や子育て支援をはじめ政策的な課題としても取り上げられている。また、児童福祉の分野においても、児童だけを対象とするのではなく家庭や地域環境も視野に入れたトータルな課題解決の方向性を示していく必要性が叫ばれている。そこでは、子どものいる家庭の生活問題を構造的にとらえることが、トータルな課題解決の鍵となるのではないかと考える。

本論では、子育てをはじめ生活における負担や困難が幾重にも重なっているひとり親家庭、とくに母子世帯の生活問題を構造的にとらえる作業を通じて、家庭のくらしを成り立たせる社会的条件と、その中で果される社会福祉の役割・課題を考察していく。

具体的には、①生活問題を基本的に規定しているくらしの基盤の問題について、労働問題と

の関連でとらえ、②それに規定された母子世帯の生活問題をととして子どものいる家庭の共通課題であることを明らかにし、③とくにくらしの基盤に対応している社会手当制度や生活保護制度の現状分析から、今後の社会保障・社会福祉の課題と役割について考察することを研究課題としている。分析方法としては、既存の統計や実態調査報告を手がかりにすすめていく¹⁾。

1. 母子世帯のくらしの基盤

（1）今日の世帯規模の縮小化と母子世帯

母子世帯は各種統計によって定義が違い、その数にも差がある。たとえば、厚生労働省『全国母子世帯等調査』においては「①配偶者と死別又は離別した女子であって20歳未満の児童を扶養しているもの。②その他これに準ずるもの」と定義している。1998年の調査では954,900世帯を数え、厚生労働省『国民生活基礎調査』（1998年）の全世帯数（4,4496千世帯）の2.1%を占めている。また、後者の調査において母子世帯は、「現に配偶者のいない20歳以上60歳未満の女性と20歳未満の子のみで構成している世帯」と定義されており、同年では502千世帯で全世帯の1.1%を占めている。母子世帯の占める割合は数%であるが、課題の性質からみると、今日の世帯規模の縮小化にともなう家庭生活の条件の乏しさを典型的に示している。

高度経済長期以降、産業構造の変化による農林漁業の衰退は「三世帯世帯」を減少させ、一方、雇用されて働く労働者の増加にともない「夫婦と子のみの世帯」が増加し、1980年には4割以上(43.1%)になった。しかし、80年代以降、さらなる世帯規模の縮小化が進み、1954年には1割に満たなかった「単独世帯」は2000年には24.1%、「夫婦のみの世帯」も全体の2割(20.7%)を超えている（表1）。これら世帯の年齢層をみると、60歳以上が「単独世帯」で1/3

表1 世帯構造別にみた世帯構成数及び構成割合の年次推移（単位：上段 %, 下段 千世帯）

年次	総数	単独世帯	核家族世帯	夫のみの世帯	婦のみの世帯	夫婦と未婚の子のみの世帯	ひとり親と未婚の子のみの世帯	三世帯世帯	その他の世帯	母子世帯(再掲)
1965	100.0	17.8	54.9	8.6	46.3		27.3		1.3	
	25,940	4,627	14,241	2,234	12,007		7,074		335	
1970	100.0	18.5	57.0	10.7	41.2	5.1	19.2	5.3	1.2	
	29,887	5,542	17,028	3,196	12,301	1,531	5,739	1,577	369	
1975	100.0	18.2	58.7	11.8	42.7	4.2	16.9	6.2	1.1	
	32,877	5,991	19,304	3,877	14,043	1,385	5,548	2,034	374	
1980	100.0	18.1	60.3	13.1	43.1	4.2	16.2	5.4	1.2	
	35,338	6,402	21,318	4,619	15,220	1,480	5,714	1,904	439	
1985	100.0	18.4	61.1	14.6	41.9	4.6	15.2	5.3	1.4	
	37,226	6,850	22,744	5,423	15,604	1,718	5,672	1,959	508	
1990	100.0	21.0	60.0	16.6	38.2	5.1	13.5	5.6	1.3	
	40,273	8,446	24,154	6,695	15,398	2,060	5,428	2,245	543	
1995	100.0	22.6	58.9	18.4	35.3	5.2	12.5	6.1	1.2	
	40,770	9,213	23,997	7,488	14,398	2,112	5,082	2,478	483	
2000	100.0	24.1	59.1	20.7	32.8	5.7	10.6	6.1	1.3	
	45,545	10,988	26,938	9,422	14,924	2,592	4,823	2,796	597	

資料）厚生労働省『国民生活基礎調査』各年

(34.4%)、「夫婦のみの世帯」が約 6 割 (59.0%) を占めており、高齢者世帯の割合が相対的に高まっている²⁾。

「ひとり親と未婚の子のみの世帯」は多少の増減はあるもののだいたい 4～5 % 台となっている。ちなみに2000年の「母子世帯」数は597千世帯で、全世帯 (45,545千世帯) の1.3%を占めている。これらの世帯は、絶対数としては増加傾向にある²⁾。母子世帯の平均世帯人員は2000年に2.65人となっているが、「児童のいる世帯」の「夫婦と未婚の子のみの世帯」においても3.92人と4人を割っている³⁾。

世帯構成の変化にともない世帯人員も減少し、2000年現在では、全世帯のうち「1人世帯」が24.1%、「2人世帯」が26.3%と、両者をあわせると5割以上である⁴⁾。母子世帯を含む多くの世帯において家庭内だけで自助を成り立たせる客観的基盤は乏しくなっている。生活の困難や不安が増大した場合、親族援助を得ようにも全体的に「単独」・「夫婦のみ」世帯が増加している状況のもとでは難しい。児童相談所の現場などにおいても、近所の人や知人・友人だけでなく、親族からの援助関係も結ばず孤立した相談者 (親) が増えており、公的な相談機関や専門職の役割が、ますます重要となっている。

(2) 不安定なくらしの基盤

世帯規模が縮小しているなかで、母子世帯のくらしの基盤はどのような状況にあるのだろうか。母子世帯の「平均有業人員」(2000年) をみると、「児童のいる世帯」1.71人に対して0.89人と、「高齢者」世帯 (0.3人) に次いで少ない。「有業率」は33.8%で「父子世帯」41.5%に比べても低くなっている⁵⁾。

また、母子世帯のうち「雇用者世帯」(2000年) は71.9% (429千世帯) を占めているが、「夫婦と未婚の子のみの世帯」76.1% (11,358千世帯) に比べると割合が低く、一方「所得を伴う仕事をしている者のいない世帯」が16.0%と、「高齢者」世帯に次いで高くなっている。

その「雇用者世帯」のなかでは「常用」が88.1%を占めているが、雇用の安定度でみると「会社団体役員」は1.3%、「30人以上の事業所及び官公庁」は37.1%となっており、規模の小さな「1～29人の事業所」が約 1/4 (24.8%) を占めている。これに「非常勤、契約、日雇いなど」8.4%、「自営業者」4.5%、「無業者」16.0%を含めると、不安定なくらしの基盤をもつ世帯は53.7%を占めている。さらに大都市では67.5%を占め、くらしの基盤の不安定化がすすんでいる。

このように家庭のくらしの基盤には今日大多数を占める雇用労働者の雇用・労働問題が関連しており、母子世帯の場合とくに女性労働者の不安定雇用・低賃金労働の問題が根底に横たわっている。近年、全般的に雇用条件が厳しく、労働条件の面でも手当のつかない残業や長時間労働が増加し、実質賃金低下の傾向にある現状においては、男性労働者の雇用・労働条件も必ずしも安定しているとは言い難く、「父子世帯」においても相対的に安定した階層は54.2%となっている⁶⁾。

(3) 母子世帯のくらしの基盤を規定している女性労働問題

1) 女性雇用労働者の増加と雇用条件の不安定化

母子世帯のくらしの基盤を基本的に規定している女性労働問題について、その関連性をさぐってみる。総務省統計局『労働力調査』(2001年)によると、女性雇用労働者は、高度経済成長期以降の雇用労働者の増加とともに、その占める割合も高くなり、60年には3割(31.1%)を超えている。オイルショック後は人員削減により一時減少したものの、80年代から再び増加傾向にあり、2001年、「全産業就業者」6,412万人に占める「雇用者」(83.7%)のうち、女性は4割以上(40.4%、2,168万人)である。女性が自立するための基本条件として、雇用の機会は以前に比べると広がっている(表2)。

しかし、その中身はパートタイム雇用を典型とした不安定雇用の増大である。たとえば、「短時間雇用者」は、82年には女性雇用者の2割以上(20.5%)を占め、2001年には約4割(39.3%)にのぼっている(表3)。雇用者全体の4割を占める女性雇用労働者の、さらに4割

が不安定な雇用条件のもとで働いている。最近、常勤でも契約や臨時雇用が増加しており、不安定雇用者の数はこれを上回るものと考えられる。

表2 従業上の地位別雇用者数の推移

(単位: 上段 %, 下段 万人)

年次	就業者総数	雇用者	女性雇用者
1960	100.0 4,436	53.4 2,370	31.1 738
1965	100.0 4,730	58.8 2,783	31.4 873
1970	100.0 5,094	64.9 3,306	33.2 1,096
1975	100.0 5,223	69.8 3,646	32.0 1,167
1980	100.0 5,536	71.7 3,971	34.1 1,354
1985	100.0 5,807	74.3 4,313	35.9 1,548
1990	100.0 6,249	77.4 4,835	37.9 1,834
1995	100.0 6,457	81.5 5,263	38.9 2,048
2001	100.0 6,412	83.7 5,369	40.4 2,168

注) 女性雇用者の割合は雇用者に占める割合

資料) 総務省統計局『労働力調査』(全産業) 各年

表3 女性短時間雇用者数の推移

(単位: 万人, %)

年次	雇用者数	短時間雇用 雇用者数	雇用者中に 占める割合
1960	639	57	8.9
1965	851	82	9.6
1970	1,068	130	12.2
1975	1,136	198	17.4
1980	1,323	256	19.3
1985	1,516	333	22.0
1990	1,795	501	27.9
1995	2,000	632	31.6
2001	2,112	829	39.3

資料) 総務省統計局『労働力調査』(非農林業)

注) 短時間雇用者とは調査対象週において就業時間が35時間未満であったものをいう(季節的、不規則的雇用者を含む)

これを産業別にみると、「短時間雇用者」は「卸売・小売業、飲食店」(37.2%)、「サービス業」(34.4%)、「製造業」(15.2%)などが多く、「卸売・小売業、飲食店」、「サービス業」では、女性雇用者の半分以上が不安定な雇用である⁷⁾。企業規模では、「1～29人」の小零細企業に多く、約4割(39.6%)を占めている⁸⁾。

また、母子世帯の母の平均年齢は40.9歳で、「40～49歳」が42.6%、「30～39歳」は28.1%を占めているが⁹⁾、厚生労働省『賃金構造基本統計調査』(2000年)によると「年齢階級別女性パー

トタイム労働者数」(総数3,207,580人)は、約3割が「40～49歳」(44,580人:29.5%)、「30～39歳」も16.5%(528,110人)いる。とくに40歳以上の中高齢層が6割以上を占め、言うまでもなく年齢が高くなるほど雇用条件は悪くなっている¹⁰⁾。

また、「医療保険の加入状況」をみても、母子世帯の7割以上が雇用者世帯であるにもかかわらず、加入している世帯は91.7%で、その過半数が「国民健康保険」(53.2%)である。「被用者保険」は44.8%で、「父子世帯」64.6%に比べて著しく低い¹¹⁾。

女性雇用労働者の多い小規模な事業所や臨時・パートタイム雇用をしている事業所では、産業負担のある被用者保険への加入が依然として少なく、国民健康保険によって代替しているのが現状である。国民健康保険の保険料は、減免措置があるものの保険料が高く年々滞納者が増えている。また、本人3割負担のため医療費がかかり、気軽に医療にかかることができないため、とことん悪くなるまで受診を控えるような現象も起こっている。自立した暮らしを営むために仕事に就こうとしても、子どもを育てながら、しかも年齢が高くなると不安定な雇用条件の下で働かざるをえないのが今日の女性労働者の現状である。

2) パートタイム雇用者も常勤なみの長時間労働

雇用条件とあわせて女性の労働条件についてもふれておこう。まず、生活時間を規定している労働時間については、厚生労働省『毎月勤労統計調査』(2000年)の「総実労働時間数」(5人以上)をみると、女性が1ヶ月136.4時間、男性は166.5時間となっている。出勤日数は、女性19.4日、男性20.4日で、1日当たりの労働時間は女性7.0時間、男性8.2時間となっている。産業別にみると、「製造業」でさらに長く、1日当たりの労働時間は女性8.4時間(164.8時間、19.6日)、男性8.5時間(172.6時間、20.2日)となっている¹²⁾。

実際には、統計に出てこないサービス残業時間も増加し、長時間労働は依然として続いている。仮にこの1日当たりの労働時間に通勤往復2時間をプラスして少なく見積もったとしても、女性で平均9時間、男性で平均10.2時間になり、製造業であれば女性10.4時間、男性10.5時間を拘束されることになる。

では、パートタイム雇用者の労働時間はどうか。2000年の「パートタイム労働者の1日当たり所定内労働時間及び労働日数(全産業計)」は、5.6時間、19.5日となっている。常用労働者の所定内労働時間6.8時間に比べると労働時間はわずかに短い、労働日数は女性の常用労働者よりも0.1日多い。「製造業」の場合は、労働時間6.2時間で常用労働者の所定内労働時間にかなり近く、労働日数は20.4日で1日多い¹³⁾。

今日、不安定なパートタイム雇用が増大しているなかで、労働時間は常用労働者なみになっている。このことは女性労働者の問題だけに限らず、女性の不安定雇用化をテコとした労働者全体の労働条件の低下に結びついており、雇用労働者世帯に共通した課題である。このような長時間労働のもとでは家庭の生活時間も限られたものとなり、家事や育児の協力はもちろんの

こと、家族で食卓を囲み対話をする機会も少なくならざるをえない。ひとり親の場合は、何もかもを一人の親の手でしなければならず、負担は一層増大している。このような毎日の暮らしにおいて親子がゆっくり食事をとったり、対話をする時間も限られてくるのである。

3) 自立した生活ができない賃金水準

母子世帯の暮らしの基盤の不安定さは、雇用や労働時間の条件とともに家計収入を規定する賃金にも現れている。『毎月勤労統計調査』(2000年)によると、「常用労働者1人平均月間現金給与(きまって支給する給与)額」(調査産業計)は、女性の場合、事業所規模「5人以上」で181,313円、「30人以上」で193,716円となっている。ちなみに女性雇用者の1/3(34.8%)は「5人以上」の事業所で雇用されている。男女間の賃金格差(男性=100)は、前者51.4%、後者50.9%と、ともに男性の半分しかない¹⁴⁾。

さらに「卸売・小売業、飲食店」において、事業所規模「5人以上」の「1人平均月間給与総額」は153,542円、「30人以上」では167,028円と、女性の平均よりもさらに低い。男女間格差も前者40.2%、後者37.1%と、わずか4割程度に留まっている。「製造業」においても同様である¹⁵⁾。このような男女間格差は就職スタート地点からすでに存在しており、「高卒」の場合、男性の94.0%(147,600円)、「大卒(事務系)」では93.7%(183,200円)となっている¹⁶⁾。

では、女性パートタイム労働者の賃金はどうであろうか。『賃金構造基本統計調査』によると、「女性パートタイム労働者の1時間当たり所定内給与(産業計)」(2000年)は時給889円で、これを月給に換算すると97,078円となり、前述した女性常用雇用者の約半分(53.5%：事業所規模「5人以上」)にしかならない。さらに、「製造業」では時給833円と、産業計より56円も低い。月給に換算すると労働時間・日数ともに長いために105,357円となるが、これは同産業の女性常用雇用者の賃金のわずか54.2%にすぎない¹⁷⁾。

女性常用雇用者は男性の賃金の半分で、さらに女性パートタイム労働者は女性常用雇用者の半分の賃金しか保証されていない。日本の賃金構造はピラミッド型に格差をつくり、底辺にいくほど大きく裾を広げている。女性はこのような労働者全体の賃金水準の底辺に位置づけられているため、母子世帯の暮らしもそれに規定されて水準が低くならざるをえないのである。

2. 暮らしの基盤に規定された生活問題

(1) 収入源と収入額

前述した暮らしの基盤の不安定化は、母子世帯の暮らしの中身に大きな影響を与えている。たとえば、家計を規定している収入源は、『国民生活基礎調査』(2000年：複数回答)によると、「雇用者所得」が85.7%、次いで「年金以外の社会保障給付」が43.8%となっており、とくに後者は平均値(5.2%)を著しく上回っている¹⁸⁾。

また、「ひとり親と子」世帯が回答270世帯のうち1割近く(26世帯、9.6%)を占めている広島市の「安佐南区バリアフリー実行委員会」主催『障害児・者のくらしと対話・交流に関する実態調査』(1999年11～2000年1月実施)においても同じような傾向がみられる。

この調査によると「ひとり親と子」世帯の収入源(複数回答)は、「生計中心者の仕事による収入」46.2%や「同居している家族の仕事による収入」30.8%が全体の平均値よりも15～20%近く下回っている。ひとり親であることに重ねて障害をもつ子どもや家族の世話があるため、働く条件が一層乏しくなっていることを示している。そのため、「厚生年金」46.2%、「国民年金」15.4%、「生活保護」7.7%、「貯金の取り崩し」19.2%、「仕送り」11.5%などが、いずれも平均値を4～15%ほど上回っているのである¹⁹⁾。

では、収入額はどのようにになっているだろうか。『国民生活基礎調査』によると、母子世帯の「年間平均所得金額」は、99年時点で2,617,000円となっている。93年の2,742,000円をピークに94年から減少傾向にあり99年から再び増加に転じているが、「高齢者」世帯(3,289,000円)に比べても金額は低い。これを中央値分布(50%)でみると214万円となり、250万円未満の世帯は5割以上(52.7%)もいる。さらに150万円未満が3割以上(32.1%)を占め、月11～2万円でくらしている世帯も多く存在しているのである²⁰⁾。

また、『全国母子世帯等調査』(1998年)における母子世帯の「年間平均収入額」は229万円で、「一般世帯」658万円の1/3(34.8%)にすぎない。「父子世帯」においてもその2/3(422万円64.1%)の収入額しかなく、母子・父子両世帯をあわせると「一般世帯」とほぼ同額の収入となっている²¹⁾。今日、「子どものいる世帯」においては5割以上(1,791万世帯中915万世帯、51.7%)が共働きであり、夫婦と子の世帯においてもどちらかが病気やケガ、失業などにより働けなくなると「母子」「父子」世帯と同じような状況に置かれる可能性が強いのである²²⁾。

(2) くらしの基盤に規定された生活問題

不安定なくらしの基盤のもとで家計やくらしの中身はどのようにになっているのだろうか。母子世帯は、「所得階級四分位」でみると約6割(59.8%)が相対的に所得の低い「第Ⅰ分位」に位置づいている。この所得階級のうち、9割以上が「生活が苦しい」と答えている²³⁾。

『全国母子世帯等調査』(1998年)における「ひとり親本人が困っていること」は、母子世帯ではくらしの基盤にかかわる「仕事」が22.4%、それに規定された「家計」37.9%、「住居」18.5%などをあげ、「父子世帯」では3割以上が「家事」、2割が「家計」をあげている。また「健康」については、両者ともに1割以上が不安を抱えている²⁴⁾。

収入に規定された家計面について『障害児・者のくらしと対話・交流に関する実態調査』を手がかりにみると、「ひとり親と子」世帯の約7割(69.2%)が「家計のなかでかさむもの」(複数回答)が「ある」と答えている。なかでも「水・光熱費」55.6%、「交通費・タクシー代」44.4%、「電話・通信費」33.3%、「税金」「看護・介護のための費用」27.8%、「家賃」「障害児

の日常生活用具代」16.7%など、くらしの中にかかすことのできない費目がかさんでいる。

一方、「家計の中で切りつめているもの」(複数回答)はもともと限られた収入源のなかで生活をやりくりしているため、「ある」と答えた世帯は53.8%である。とくに、「家具・家庭用品代」50.0%、「副食費」「外食費」「旅行費」42.9%、「こずかい」「貯金」35.7%、「主食費」「交通費・タクシー代」28.6%などがめだち、いのちにかかわる食費まで切り詰めていることが特徴的である²⁵⁾。

さらに、くらしの中身にかかわる生活問題として、障害をもつ子どもや家族の「世話や介護の面でのこまりごと」をみると、半数近くが「排泄の世話が大変」(47.1%)、約3割が「通園・通学・通勤・通院の負担が多い」(35.3%)、「食事の世話が大変」(29.4%)、2割以上が「食事をつくるのが大変」(23.5%)などの養育や世話、食事づくりなどをする上で困難をかかえている。このような困難は、ひとり親家庭の場合「代わってくれる人がいない」(41.2%)のために、「夜もぐっすり眠れない」(41.2%)、「自分の時間がもてない」「外出できない」(35.3%)といった介護者の負担増につながり、暮らしていくために必要な「仕事をやめた、仕事にでられない」世帯も1/3(35.3%)以上にのぼっている。

また、2割以上が「家庭内での対話が少ない」(23.5%)と答えているように、家庭内においても親子が孤立した状態におかれている。そのなかで、約6割が「いつまで体がもつか気になっている」(58.8%)と健康に対する不安をもち、7割以上が「障害をもつ本人の将来の住居やくらしのこと」への心配を常にかかえているのである。「ひとり親と子」世帯では、とくにこれらの質問項目が全体の平均値を著しく上回っており、生活問題は深刻化している²⁶⁾。同時に、これらの生活問題は子育てをしている家庭にも共通する面が多く、ひとり親家庭のくらしの課題は、どの家庭にも共通した「人ごとではない」課題として重要な示唆を与えているのである。

3. 母子世帯の生活問題に対する社会的対策—所得保障を中心に—

(1) 賃金所得を補完する児童扶養手当制度

賃金所得を補完する児童扶養手当制度は、1961年制定、62年に施行され、年々受給者数が増加している。1975年251,316人から、85年には647,606人へと2.5倍になり、その後一時減少したが95年から再び増加し、2000年には708,359人にのぼっている(表4)。

「児童扶養手当受給開始理由」は、高度経済成長期もピークを過ぎた1966年、「離婚」が37.4%、「死別」16.6%、「遺棄」14.9%、「未婚の母」12.1%、「障害」9.7%などとなっていたが、オイルショック後の75年を境に「離婚」が半数を超え(51.1%)るようになった。1985年には「死別母子」が4.2%にまで減少し、他にも「未婚」5.4%、「遺棄」7.3%、「障害」4.6%などの減少の一方、「離婚」は75.8%を占めるようになった。2000年現在では、「離婚」が87.9%を占め、他に「未婚」7.3%以外は減少傾向にある(表4)。

表 4 児童扶養手当受給者の年次推移 (単位: 上段 %, 下段 人)

年次	総 数	世 帯 類 型							手当の支給類型	
		生別母子世帯 離 婚	生別母子世帯 そ の 他	死別母子世帯	未 婚 の 母子世帯	障 害 者 世 帯	遺棄世帯	その他の 世 帯	全部支給	一部支給
1966	100.0 168,923	37.4 63,222	3.5 5,910	16.6 28,099	12.1 20,510	9.7 16,332	14.9 25,194	5.7 9,656		
1975	100.0 251,316	51.1 128,330	1.1 2,710	12.8 32,084	9.8 24,632	8.5 21,284	13.9 34,941	2.9 7,335		
1980	100.0 470,052	63.9 300,269	0.6 2,609	8.2 38,479	7.7 36,215	6.6 30,903	11.2 52,576	1.9 9,001		
1985	100.0 647,606	75.8 490,891	0.4 2,500	4.9 31,948	5.4 35,224	4.6 30,000	7.3 47,280	1.5 9,763		
1990	100.0 588,782	84.0 494,561	0.3 1,703	3.1 18,326	5.3 30,943	1.4 8,114	4.5 26,315	1.5 8,820	83.2 490,054	16.8 98,728
1995	100.0 603,534	87.2 526,013	0.2 1,050	2.0 11,895	5.7 34,690	0.7 4,508	2.9 17,217	1.4 8,161	75.7 457,133	24.3 146,401
2000	100.0 708,395	87.9 622,357	0.2 1,191	1.4 9,570	7.3 51,678	0.4 2,919	1.1 7,460	1.9 13,220	84.0 595,191	16.0 113,204

資料) 厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年

最近の特徴としては、1998年 8 月より「必要度の高い世帯へ給付を重点化する」名目で、所得限度額が本人一部支給 (2 人世帯) の場合、407.8万円から300万円へと非常に厳しく制限されたことである²⁷⁾。これにより、98年の「受給資格者」は、「全部支給停止解除」件数 (98年 9,313件) に対して「全部支給停止」件数 (69,745件) が上回り、「一部支給から全部支給」件数 (23,899件) に対して「全部支給から一部支給」件数 (25,045件) が上回ったのである²⁸⁾。

2000年現在の「手当の支給類型」をみると、「全部支給」は84.0%、「一部支給」は16.0%で、「受給対象児童」は、「1 人」が57.9%、「2 人」32.6%、「3 人以上」9.5%となっている²⁹⁾。所得制限が厳しくなっているにもかかわらず、受給件数は増加しているところに母子世帯のくらしの厳しさが現れている。2001年に支給された手当の月額、児童 1 人の場合42,370円、2 人の場合47,370円、3 子以降 1 人当たり3,000円の加算額である。前述した通り、パートタイム労働者の平均月給は97,078円で、児童扶養手当 (児童 1 人) と児童手当を受給しても144,448円である³⁰⁾。前提となる賃金所得の水準が低すぎるために、児童扶養手当によって十分な補完ができないのである。また、そこには無拠出制による児童扶養手当制度の限界性もある³¹⁾。

死別母子の場合は、遺族年金制度により月額86,300円 (2001年国民年金制度の遺族基礎年金、第 2 子 1 人につき月額19,283円、第 3 子以降 1 人につき月額6,425円を加算) が支給され³²⁾、女性パートタイム労働者の平均賃金に加えると183,378円になる。それでも男性の半分しかない女性常用労働者の賃金程度である。遺族年金は、労使折半による自助の拠出原則に基づいた社会保険制度の一環であり、それゆえに夫の働いていた時の雇用条件や賃金条件によって給付内容や水準に違いがある。児童扶養手当は、無拠出制で国と地方自治体の負担により支給される。生別母子の理由の多くは「離婚」であり、政策的には社会的事故というよりは個人的問題として対応されているため、社会的な保障に拡充していくというよりは「必要度の高い世帯へ給付を重点化する」といった非常に制限的な内容となっている³³⁾。

(2) 生活保障に比重のかかる母子世帯の生活保障

1) 生活保障に現れている母子世帯

児童扶養手当制度における所得保障の限界は、最終的に生活保障制度においてカバーしている。厚生労働省『社会福祉行政業務報告』(2000年度)によると、全国の世帯保護率は15.8%となっている。母子世帯の場合は94.3%と著しく高く、「高齢者」42.6%、「その他」(傷病・障害者等)8.9%と比較して最も高い保護率である(表5)。

世帯保護率は、1985年まで20%台であったが、81年にいわゆる「123号通知」³⁴⁾が出され、85年には全国的に完全実施されると保護率も低下し、90年には15.2%、95年には14.2%まで低下し、その後もヨコバイ状態となっている(表5)。

表5 世帯類型別現に保護を受けた世帯数の年次推移(1ヶ月平均)

年次	総数	母子世帯	高齢者世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他の世帯
1975	20.7 704,785	173.5 70,211	144.1 221,241	12.4 322,458		90,875
1980	20.4 744,724	201.0 95,620	97.2 225,340	12.2 342,777		80,986
1985	20.4 778,797	216.8 113,979	79.5 243,260	12.0 348,881		72,678
1990	15.2 622,235	131.7 72,899	57.2 231,609	8.4 267,091		50,637
1995	14.2 600,980	103.7 52,373	45.1 254,292	8.0 252,688		41,627
2000	15.8 750,181	94.3 63,126	42.6 341,196	8.9 76,484		214,136
						55,240

資料) 厚生労働省『社会福祉行政業務報告』

注) 上段: 世帯保護率(単位: パーミル)、下段: 現に保護を受けた世帯数

1995年には3.2%、2001年には4.7%(女性5.0%)に達している³⁵⁾。現実のくらしとは裏腹に世帯保護率は低下しているのである。

「母子世帯」の場合は、65年に世帯保護率が248.2%を示し、70年からようやく170%台になった。80年には「高齢者」世帯において親族扶養による自助努力の強化がすすみ、現在の母子世帯の世帯保護率(97.2%)にほぼ近い割合となっていた一方、母子世帯では再び保護率が高くなり85年には216.8%に達している(表5)。オイルショック後、家庭生活の崩壊と不安定雇用・低賃金労働が拡大し、児童扶養手当による所得保障にも不十分さと限界があり、最終的な生活保障制度への比重が高まっていったのである。

それに対して、80年代後半から90年代にかけて母子世帯においても親族扶養の強化と生活保障の引き締めが行われるようになった。とくに、「1985年以降は、申出時点で明細な資産報告内容を裏づける資料の添付、未特定の調査先での調査を一括して同意する包括同意書の提出が受付段階で要求されるようになり、扶養義務者との話し合いや家裁に扶養調停を申出を求め、これが揃わないと受けつけないという傾向が強くなった」³⁶⁾。これにともない90年から

この時期は、国庫負担割合も改定され、85年に国: 自治体の生活保障費の負担割合が8/10: 2/10から7/10: 3/10になり(89年には7.5/10: 2.5/10)、85年以前よりも国庫負担が減少した。保護率の低下した1980年代後半からは完全失業率が高まり、87年には2.8%にまで

のぼった。その後一時減少

したが再び94年から増加し、

世帯保護率は131.7%と急激に減少し、その後増減を繰り返す今日では90%台にまで低下しているのである（表5）。

2）生活保護の開始理由に現れている自立の社会的条件の乏しさ

母子世帯において世帯保護率が著しく高いのは、基本的な自立の条件が乏しいことと結びついており、それは「生活保護の開始理由」にも現れている。

『社会福祉行政業務報告書』（2000年）によると、「母子世帯」では「働いていた者の離別等」が41.0%と最も多く、「貯金の減少・喪失」11.6%、「その他の働きによる収入の減少」10.3%などが1割を超えている。未だ多くの家庭では男性が生計の中心を担っており、女性が生計中心者である母子世帯では、不安定な雇用・低賃金労働の下でくらしの基盤は非常に脆弱なものならざるをえない。したがって、生活保護においても「働いていた者の離別等」をはじめ、「働いていた者の死亡」「定年・失業」「事業不振・倒産」「その他の働きによる収入の減少」など、くらしの基盤にかかわる理由が約6割（58.1%）を占め、全体の割合（14.0%）を著しく上回っている。また、「傷病による」開始理由は18.1%を占め、多くの場合が「世帯主の傷病」（17.0%）である。全体（43.2%）に比べると割合は低いが、約2割の世帯で親の健康が損なわれており、子どものくらしにも大きな影響を与えずにはいられない³⁷⁾。

資料は少し古くなるが、1996年の『生活保護動態調査報告』によると、「世帯主の傷病」に加えて他に保護開始の理由がある世帯は、母子世帯の場合（215世帯）、その過半数が「失業」（54.4%）、3割以上が「その他の収入減」（31.2%）をあげている³⁸⁾。生活保護に至る理由が「世帯主の傷病」であっても、その背景には「失業」問題や「収入減」などの雇用・労働問題が関連している。これに対する基本的な雇用・労働問題対策がなければ、最終的な生活保護制度への比重が高まり、健康破壊という「いのち」の危機に直面した問題として生活問題が深刻化してしまうのである。

3）保護の廃止理由と現実の「自立」条件との矛盾

母子世帯は、生活保護を受給している間も働いている場合が多い。「働いている者の有無別、現に保護を受けた世帯」（2000年）をみると、「母子世帯」において「世帯主が働いている」割合は47.8%を占め、全体（9.5%）に比べると著しく高い。なかでも「常用勤労者」が40.6%を占めている³⁹⁾。「常用」で働いても親と子の生活を維持するには十分な賃金が保障されず、保護を受けながら暮らしている実態がある。

たとえば、1級地-1に住む母40歳と子10歳の世帯の生活保護費は164,530円である。都市部では、住宅扶助において特別基準が設けられているが、大阪市内の場合（55,300円）で計算すると206,830円となる⁴⁰⁾。前述したように、母子世帯でパート賃金＋児童手当＋児童扶養手当の額が144,448円であり、これと比較すると生活保護費の方が働いて得た賃金よりも遥かに高い。

このように自立の基本的な条件が乏しいなかで、母子世帯の生活保護開始から廃止までの期間はどれくらいであろうか。2000年現在の状況をみると、もっとも多いのが「1年～3年未満」で3割以上（31.6%）を占めている。次いで「1年未満」が20.4%、「5～10年未満」20.0%、「3～5年未満」18.0%、「10年以上」9.9%の順となっている。全体の傾向としては、「10年以上」が3割以上（32.1%）を占めてもっとも多く、「5年以上」が半数以上（51.4%）であるのに対して、母子世帯の保護受給期間は相対的に短い⁴¹⁾。

「保護の廃止理由」をみると、母子世帯のなかでもっとも多いのは「働き手による収入の増加・取得」40.9%である。他に「働き手の転入」8.7%、「親類・縁者等の引取り」8.7%、「仕送りの増加」1.6%などがあり、あわせると約2割（18.0%）が親族等の援助、再婚等によって保護を廃止している⁴²⁾。これらの理由は、真に母子世帯の自立の実現につながっているのであろうか。

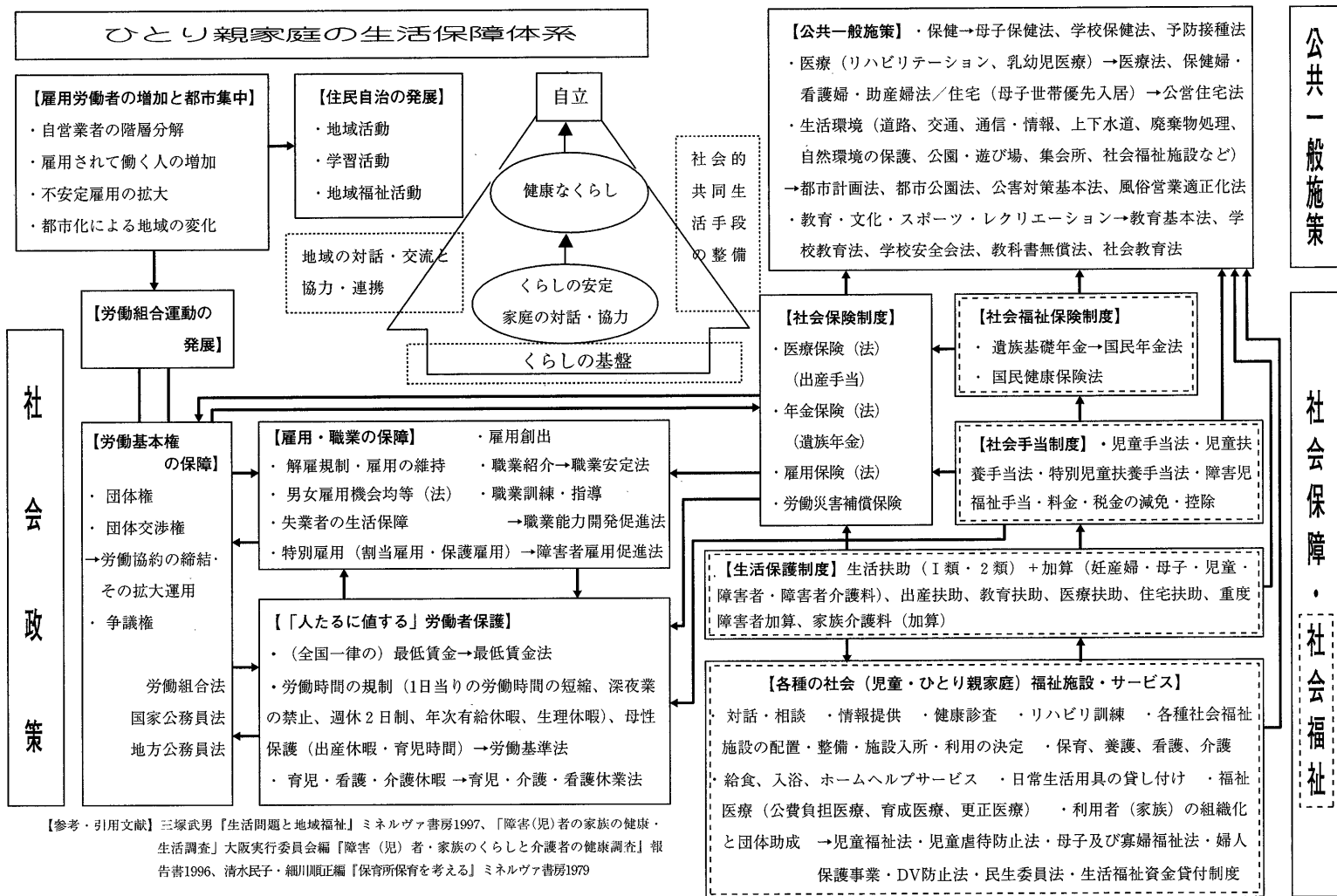
一方で「適正化」の名のもとに、80年代後半から「保護申請時には、預貯金調査を徹底しておこなう。前夫への扶養請求を申請の要件とするなどの窓口規制をおこなう。そして保護開始後は、就労指導と前夫からの養育費収入により保護廃止に移行する。このようなルートに乗らないケースについては、『金銭感覚がない』『就労意欲に欠ける』『生活設計ができない』などのいわゆる『処遇困難ケース』に分類」し、「指導」を強化していく方向が強められている⁴³⁾。

今日、雇用労働者世帯の増加とそれに伴う世帯規模の縮小により、親族扶養の条件はかなり狭まっている。90年代には、家族介護の限界による介護問題や児童虐待に象徴される児童養護問題など、深刻化した生活問題がいのちの危機に直面した「死に至る」問題として表面化し、政策的にも対応をせざるを得ない状況となった。しかし社会保障政策としては、介護保険制度や保育施策などにみられるように、あくまでも家族の自助努力を強調し、民間企業の参入がすすめられている。このような国家責任による「生存権」保障の回避は、生活保護の分野においても共通しており、その矛盾は最終的には自立の条件を狭められている母子世帯を典型に、家庭のくらしにしわ寄せされているのである。

4. ひとり親家庭の自立の社会的条件と社会福祉の役割・課題

（1）生活問題の構造に対応したトータルな社会的保障

これまで述べてきたように、今日の子どもを育てる家庭の生活問題の構造を分析すると、社会保障・社会福祉による対応にとどまらず、社会政策や公共一般施策による対応もふくめたトータルな対応の必要性が明らかになった。そこで、母子世帯の自立の社会的条件を中心に、その対策体系を示しておく（図「ひとり親課程の生活保障体系」）。



【参考・引用文献】三塚武男『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房1997、「障害（児）者の家族の健康・生活調査」大阪実行委員会編『障害（児）者・家族のくらしと介護者の健康調査』報告書1996、清水民子・細川順正編『保育所保育を考える』ミネルヴァ書房1979

(2) 前提となる基本的な雇用・労働条件の整備・改善

母子世帯を中心とするひとり親家庭のくらしは、基本的にはくらしの基盤の不安定化に規定され、さまざまな生活問題を生み出している。それは、今日、子どもを育てる家庭に共通する課題であり、大多数をしめる雇用労働者の雇用・労働問題をぬきにはとらえられない。母子世帯の場合は、とくに女性雇用労働者の社会的位置づけが低い水準に押しこめられているため、対策としても社会保障・社会福祉政策の前提となる社会政策の改善・拡充が求められている。

具体的には、①家庭の生活の安定に不可欠の安定雇用と完全雇用を実現するための雇用保障、そのための職業訓練・教育、職業紹介の整備・拡充、②親子の家庭生活の時間を確保するために1日当たりの労働時間の規制(8時間労働制)、深夜業の制限、有給休暇の取得の促進、十分な所得保障をともなう育児・看護・介護休暇の改善と拡充、③家計の安定をはかるための全国一律の最低賃金制度の確立が必要である。

これら社会政策による対応は、直接的には社会保障・社会福祉の課題とならないが、家庭の自立したくらしを営むためには、なくてはならない基本的な条件である。たとえば、長時間労働や深夜業に対して社会政策における規制がすすまないために、保育(社会福祉)政策による延長保育や病時保育が最終的にカバーしているのである。

(3) 社会保障・社会福祉の位置と役割・課題

家庭の生活問題に対する社会的保障は、前提となる労働問題対策としての社会政策に一定の限界性があるため、社会保障・社会福祉政策による対応が要請される。歴史的にも第一次世界大戦後、大量の失業者が生み出された結果、失業保険が破綻し、国家による生活保障の必然性が明らかになり、社会保険を中心として社会保障制度が拡充されてきた⁴⁴⁾。

日本において社会保障制度が実現されたのは戦後になってからであるが、「生存権」保障を理念にすえながら、社会保険制度を中心に社会手当制度、生活保護制度が順じ補完する役割をもちながら、所得保障に加えて社会福祉施設・サービス制度も拡充されている⁴⁵⁾。

しかし先にも述べたように、現実には前提となる社会政策の対応が不十分なため、その取り組むべき課題まで社会保障・社会福祉政策が対応している。たとえば、母子世帯の不安定雇用・低賃金労働に規定された脆弱なくらしの基盤に対して、児童手当制度や児童扶養手当制度による所得保障は、その役割を十分に果たすことができない。

児童手当制度においては、対象児童年齢は就学前で受給期間が非常に短く、金額も月5,000円(1人)であるため家族手当の役割を十分に果たし切れていない⁴⁶⁾。児童扶養手当においても、受給者数の増大にともない所得限度額が低く設定され、受給要件が厳しくなっている。そのため、受給が必要な世帯においても抑制がおりつつある。また、金額的にも家族が安心してくらせる所得保障水準には達していない。

これらの制度の不充分さを最終的には生活保護がカバーしている。母子世帯のところでは、

とくに世帯保護率が著しく高く、生活保護制度による対応の比重がかなりかかっている。しかし、「生存権」保障の最後の砦としての生活保護制度においても、80年代半ばから本格化した「123号通知」にもとづく保護の抑制策によって、母子世帯への保護引き締めも強まっている。母子世帯の自立の前提条件としての雇用・労働条件が整備されていないなかで、最終的な生活保護からも締め出されてしまうと、あとは親族扶養や再婚等に頼らなければならない。今日の世帯構造をみると、そのような世帯基盤はかなり弱くなっており、自助の限界が生じている。このことは、人間としての自立を阻むものでもあり、国民の半分を占める女性全体にかかわる課題である。

社会福祉で対応している生活問題は、今日ますます深刻化し、量的にも質的にも対応しなければならない課題が増大している。しかし、昨今の社会保障・社会福祉の「改革」の方向は、自己責任の強化と営利企業の進出によるサービス「商品」の購入の促進にあり、自立するための最低限の生活保障を実現する社会的な対策としての課題と役割は薄れている。しかし、児童扶養手当における受給者数の増大や生活保護における世帯保護率が著しく高いことは、個々の家庭における自助努力の限界をしめしており、国や自治体行政の責任と費用負担による生活保障の必然性ははっきりとしているのである。

したがって、生活問題に最終的に対応する社会福祉制度においては、取り組む課題（生活問題）の構造をトータルにとらえ、間口をひろく対応することが求められる。そうしなければ、後には社会的な保障はなく、親族扶養にも限界が生じている状況では、最終的にはいのちの危機に直面した「死に至る」問題となってしまう。そのような意味においても、社会福祉の果たす役割は大きく、同時に前提となる対策に結びつけて拡充・整備させていくような課題提起をしていくことも必要である。これは、くらしの場としての地域で最低限のくらしを保障する地域福祉の課題としても重要な課題であり、今後の研究課題の一つとして取り組まねばならない。

〔注〕

- (1) 生活問題の構造分析を行うための視点と枠組みおよび生活問題対策の体系化については、服部英太郎『社会政策争論』未来社 1978年、角田豊著『社会保障法』青林書院新社 1978年、愛澤與一著『社会保障の基本問題』未来社 1991年、三塚武男著『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房 1997年の研究方法論に学んでいる。
- (2) 厚生労働省『国民生活基礎調査』2000年「世帯主の年齢階級別世帯数及び構成割合」2000年度p.47
- (3) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「平均世帯人員」p.140、170
- (4) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「世帯人員別世帯数及び構成割合」p.45
- (5) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「平均有業人員及び有業率」p.63、110、140
- (6) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「働いている世帯の割合」p.187 - 188における安定・不安定の階

層区分については、三塚武男著『生活問題と地域福祉』ミネルヴァ書房1997年p.95・96における階層区分を参考に分類した。「不安定層」の分類は、「企業規模1～4人」「5～29人」「1月以上1年未満の契約の雇用者世帯」「日々又は1月未満の契約の雇用者世帯」「自営業者世帯」である。

- (7) 前掲『労働力調査』2001年「産業別女性短時間雇用者数及び構成比の推移（非農林業）」（『女性労働白書』2001年版p.付82）
- (8) 前掲『労働力調査』2001年「企業規模別女性短時間雇用者数及び構成比の推移（非農林業）」（『女性労働白書』2001年版p.付83）
- (9) 厚生労働省『全国母子世帯等調査』1998年「母親の調査現在（98年11月1日）の年齢」（厚生統計協会『国民の福祉の動向』2001年p.149）
- (10) 厚生労働省『賃金構造基本統計調査』2000年「年齢階級別女性パートタイム労働者数（産業計・企業規模計）」（前掲『女性労働白書』2001年版p.付84）
- (11) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「医療保険加入世帯数」p.45
- (12) 厚生労働省『毎月勤労統計調査』2000年「産業別常用労働者1人平均月間総実労働時間数及び出勤日数」（前掲『女性労働白書』2001年版p.付61）
- (13) 前掲『賃金構造基本統計調査』2000年「産業、企業規模別女性パートタイム労働者の1日当たり所定内労働時間及び実労働日数の推移」（『女性労働白書』2001年版p.付86）
- (14) 前掲『毎月勤労統計調査』2000年「「常用労働者1人平均月間現金給与（きまって支給する給与（調査産業計）」
- (15) 前掲『毎月勤労統計調査』2000年「常用労働者1人平均月間現金給与総額（事業所規模5人以上・30人以上）」（『女性労働白書』2001年版p.付56）
- (16) 前掲『賃金構造基本統計調査』2000年「新規学卒者の初任給額及び男女間格差の推移」（『女性労働白書』2001年版p.付60）
- (17) 前掲『賃金構造基本統計調査』2000年「女性パートタイム労働者の1時間当たり所定内給与額」（『女性労働白書』2001年版p.付86）
- (18) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「世帯類型別にみた当該所得のある世帯の割合」p.98
- (19) 安佐南区バリアフリー促進事業実行委員会『障害児・者のくらしと対話・交流に関する実態調査』2001年「世帯類型別にみた収入源（複数回答）」
- (20) 前掲『国民生活基礎調査』2000年「世帯類型別にみた1世帯当たり平均所得金額の年次推移」p.110及び「母子世帯の所得金額階級別世帯数の相対数分布」p.133
- (21) 前掲『全国母子世帯等調査』1998年「母親の調査現在（98年11月1日）の年齢」（厚生統計協会『国民の福祉の動向』2001年p.149 - 150）
- (22) 総務省統計局『労働力調査特別調査』「夫と妻の就業状態別世帯数及び割合－典型的な一般世帯－」（前掲『女性労働白書』2001年版p.付86）「典型的な一般世帯」のうち「子どものいる世帯」は、「夫婦と子どもからなる世帯」「夫婦、子どもと親からなる世帯」である。
- (23) 前掲『国民生活基礎調査』「世帯類型別所得四分位階級別生活意識」p.133
- (24) 前掲『全国母子世帯等調査』1998年「ひとり親本人が困っていること」（前掲『女性労働白書』2001年版p.付76）

- (25) 前掲『障害児・者のくらしと対話・交流に関する実態調査』「帯構成別にみた家計の中でかさむものの・切りつめているもの (複数回答)」
- (26) 前掲『障害児・者のくらしと対話・交流に関する実態調査』「世帯構成別にみた世話や介護の面での困りごと (複数回答)」 「報告書」 p.102-103
- (27) 前掲『国民の福祉の動向』 2001年p.155
- (28) 厚生労働省『社会福祉行政業務報告』各年度「児童扶養手当の認定請求処理件数の推移」
- (29) 前掲『社会福祉行政業務報告』 2000年度「児童扶養手当受給者数」 p.462・463
- (30) 前掲『国民の福祉の動向』 2001年p.155
- (31) 服部英太郎著『戦時社会政策論』 未来社1969年p.121
- (32) 前掲『国民の福祉の動向』 2001年p.156
- (33) 福田志津枝編著『これからの児童福祉』 ミネルヴァ書房1996年において、「①離別による母子家庭の増加が国の財源を圧迫すること、②離婚は親の意思によってされるということ、③所得制限により低所得者を援助するなどを理由に、児童扶養手当法は1985年に改正されて年金との間に受給金額の差ができた」と指摘されている (古橋エツコ氏執筆p.90)
- (34) 社保第123号厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知「生活保護の適正実施の推進について」 1981年11月17日
- (35) 前掲『労働力調査』各年「完全失業率の推移」 (『女性労働白書』 2001年版p.付18)
- (36) 尾藤廣吉、木下秀雄、中川健太郎著『生活保護のルネッサンス』 法律文化社1996年p.17
- (37) 前掲『社会福祉行政業務報告』 2000年「生活保護の開始理由」 p.106-107
- (38) 厚生省『生活保護動態調査報告』 1996年「世帯主の傷病による保護開始の理由」 p.66-67
- (39) 前掲『社会福祉行政業務報告』 2000年「世帯の労働力類型別現に保護を受けた世帯数」 p.38-39
- (40) 『生活と健康を守る新聞』 「2001年度生活保護基準表」 第1578号2001年 4月 1日
- (41) 厚生労働省『被保護者全国一斉調査』 2000年「保護受給期間別にみた世帯類型別世帯数」 (前掲『国民の福祉の動向』 2001年p.105)
- (42) 前掲『社会福祉行政業務報告』 2000年「生活保護の廃止理由」 p.134-135
- (43) 前掲『生活保護のルネッサンス』 p.152-153
- (44) 工藤恒夫「社会保険から社会保障へー政策展開の歴史的背景ー」 『経済学論纂』 (中央大学) 第40巻 第5・6合併号2000年
- (45) 前掲『生活問題と地域福祉』 p.126-135
- (46) 前掲『国民の福祉の動向』 2001年 p.131-132

(ますぶち ちほみ 社会学研究科社会学・社会福祉学専攻博士後期課程)

(指導教授: 宍戸 健夫教授)

2002年10月16日受理

